



**Análisis y evaluación del diseño del programa**

***Unidos por la seguridad y la convivencia***

**Itagüí 2012- 2015**

**Lucas Cañas Jaramillo**

**Yésica Lozano Noriega**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de**

**Magíster en Gobierno y Políticas Públicas**

**Asesor**

**Pablo Zapata Tamayo**

**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**Escuela de Humanidades**

**Universidad EAFIT**

**2016**



## **Agradecimiento**

*A Pablo Zapata Tamayo, docente de la Maestría de Gobierno y Políticas Públicas, quien también fue asesor de nuestro trabajo de grado.*

*Gracias a él por sus comentarios, sus aportes específicos y por ser nuestro guía en el desarrollo de esta investigación.*



## Índice de contenido

Índice de contenido .....	3
Índice de tablas .....	4
Índice de figuras.....	5
Resumen.....	6
1. Introducción .....	7
2. Marco de referencia y categorías conceptuales .....	10
2.1. Formulación de Políticas Públicas: Formulación de programas .....	10
2.2. Análisis de actores en el territorio.....	15
3. Caso de estudio: Análisis y evaluación del diseño del programa <i>Unidos por la seguridad y la convivencia</i> de Itagüí, periodo 2012- 2015 .....	21
4. Discusión y conclusiones.....	39
Referencias bibliográfica .....	41
Anexos .....	44



## Índice de tablas

Tabla 1. Etapa antes del proceso de políticas públicas .....	10
Tabla 2. Relación de artículos de la Ley 152 de 1994.. .....	11
Tabla 3. Responsabilidades de la etapa de planeación a nivel territorial-municipal. ....	13
Tabla 4. El juego de las políticas públicas.....	17
Tabla 5. Estadística de homicidios en los 8 últimos años.....	21
Tabla 6. Descripción Programa	
<i>Unidos por la Seguridad y la Convivencia</i> (2012-2015).. .....	22
Tabla 7. Cuadro comparativo de presupuesto planeado ejecutado	
y transferencias nacionales.. .....	36



## Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> Jerarquía institucional- reglas de juego.....	19
--	----



## Resumen

Este estudio de caso busca describir el escenario en el cual fue concebido el programa *Unidos por la seguridad y la convivencia* del municipio de Itagüí durante el periodo 2012-2015. Se pretende analizar el proceso de formulación, de diagnóstico, de toma de decisiones y establecer la incidencia de los actores administrativos y políticos en la concepción y resultados del programa. Por último se sugieren alternativas metodológicas de diseño que sirvan como referente y material de apoyo para la construcción de otros programas a nivel territorial.

**Palabras claves:** diseño, formulación, políticas públicas, actores políticos, actores administrativos.

## Abstract

This case study aims to describe the scenario in which it was conceived the "United for security and coexistence" of the Municipality of Itagui in 2012-2015, it aims to analyze the formulation, diagnosis, decision making program and establish the incidence of administrative and political actors in the design and results of the program; and finally suggest alternative methodologies program design and construction is concerning other programs at territorial level.

**Keywords:** Design, Development, Public Policy, Political, Administrative Actors.



## 1. Introducción

Este artículo pretende identificar estrategias metodológicas que permitan formular un programa a partir de un análisis técnico, de sus alcances y del entorno político y administrativo en el que se plasmó, al tiempo que se reconoce la etapa de planeación como fundamental para el desarrollo de proyectos, de programas y de políticas públicas. Es importante también destacar las variables que pueden darse en el diseño de un programa, donde el entorno político y el análisis de los actores pueden incidir en los resultados de manera independiente a la formulación, lo que supone una mayor complejidad en la planeación.

El artículo está basado en la evaluación del diseño y el análisis metodológico de la etapa de planeación del programa que desarrolla la política de seguridad en el municipio de Itagüí, Antioquia, a la luz de los lineamientos básicos para su construcción, el reconocimiento de los actores, las relaciones formales e informales y los efectos en un entorno político favorable que permiten el éxito relativo de una política, a pesar de las limitaciones en la planeación y en el diseño.

El análisis del programa *Unidos por la seguridad y la convivencia* incluido en el Plan de Desarrollo de Itagüí 2012-2015, arroja como resultado fallas en la planeación, ya que no contó con un adecuado diagnóstico de las problemáticas en el territorio, sus causas y sus relaciones; además se evidencia la carencia de información relacionada con indicadores y líneas base, para la promulgación de metas a corto plazo, unido a una baja caracterización del territorio. Estas debilidades en el proceso de planeación generan falencias en la implementación del plan y sus resultados no logran ser medidos por las metas establecidas; del mismo modo, no se logran medir avances significativos en temas sociales fundamentales de la región.



Por otro lado, se observan resultados positivos en materia de seguridad para el municipio de Itagüí al superar las metas esperadas, que podrían identificarse como producto de la implementación del plan de seguridad y convivencia; sin embargo, se cuestionan los logros obtenidos en un escenario de falencias en la planeación, por lo que se presume que deben existir otros factores que influyeron en la ejecución del programa.

El análisis inicia con la conceptualización del ciclo de las políticas públicas con énfasis en la agenda: desde la etapa de la formulación hasta el análisis de las relaciones intergubernamentales, pasando por el juego de las políticas públicas, sus reglas y los tipos de actores que intervienen. Posteriormente se presenta un estudio de caso en el cual se describe el programa *Unidos por la seguridad y la convivencia* Itagüí 2012-2015, desde su conceptualización hasta sus resultados, y culmina con el análisis de los factores que influenciaron estos resultados, a partir de la identificación de actores clave en la formulación y ejecución del programa.

El trabajo utiliza una metodología cualitativa basada en el análisis descriptivo del caso, con entrevistas, revisión documental del programa y otra información relevante en cuanto al diseño, a partir del macromolde empírico analítico y con un enfoque funcionalista que busca describir las acciones y las responsabilidades de los actores. Tal como lo expresan Casas y Lozada (2010), al advertir que se preocupa por las funciones y las disfunciones de las partes de un organismos en su totalidad con el fin de lograr un análisis del diseño de una apuesta de ciudad desde la gestión local del territorio en el marco de la institucionalidad municipal.

La contribución de este artículo al estudio del gobierno y las políticas públicas es la construcción de una base metodológica para evaluar la gestión pública local, bajo las premisas de la formulación técnica de programas y proyectos, a partir de la eficiente recolección de información y análisis estadísticos que permitan conocer el contexto desde el territorio, al





comprender las oportunidades y el juego de los actores en el desarrollo de las políticas públicas. También permite observar la utilización de la ventana de oportunidad para la construcción de una política pública exitosa a partir de un entorno político favorable, en el que no se deje de lado el rigor técnico, pero en el que se garantice la articulación de actores específicos para un resultado eficiente.

Finalmente, se plantea una discusión acerca del proceso de planeación, en aras de presentar conclusiones y sugerencias metodológicas para la formulación y el diseño de un programa a nivel local, con el fin de institucionalizar las mejores prácticas que permitan dar cumplimiento a las normas de planeación establecidas, proveer una articulación entre el diagnóstico y los planes de acción, así como una trazabilidad cronológica y un modelo periódico de evaluaciones que permita actualizar los planes e implementar acciones de mejora continua en los proyectos, programas y políticas públicas locales.

Este caso de estudio podría considerarse atípico, puesto que no es común que se obtengan logros superiores a los planteados cuando se evidencian limitaciones en el diseño del programa. Se identifica que este fenómeno se debe a la existencia de variables exógenas facilitadas por las relaciones formales e informales entre diferentes niveles de gobierno y otros factores relacionados con el entorno político.

## 2. Marco de referencia y categorías conceptuales

### 2.1. Formulación de Políticas Públicas: Formulación de programas

Las políticas públicas están orientadas a resolver un problema que la demanda social identifica como prioritario. Es posible asegurar que la etapa de deliberación y diseño de las políticas públicas constituye un factor explicativo del desempeño del proceso subsiguiente, toda vez que es allí donde se debe prestar especial atención a la comprensión de los instrumentos de gobierno seleccionados para sus intervenciones, y de las dimensiones de evaluación del logro de los objetivos trazados como norte de las políticas (Eslava, A., 2010, p. 117).

El análisis del diseño de programas y políticas públicas es un tema relevante en el campo de gobierno por su complejidad política y técnica en los procesos decisorios alrededor de las mismas; al evaluar la etapa de planificación, se contribuye al mejoramiento continuo de las etapas subsiguientes del ciclo de políticas públicas.

En la tabla # 1 se muestra cómo algunos autores definen la etapa de formulación:

**Tabla 1**

*Etapa antes del proceso de políticas públicas*

<b>Etapas</b>	<b>Jones (1984)</b>	<b>Mény y Thöening (1992)</b>	<b>Aguilar (1996)</b>	<b>Productos</b>
Antes	Del problema de agenda. Formulación, legitimación y presupuesto	Identificación Formulación Decisión	Iniciación Estimación Selección	Ideas, problema social Alternativas de solución política

Fuente: (Eslava, A., 2011, p. 36)

La toma de decisiones en la formulación de una política pública radica conceptualmente en la formación de la agenda que “(...) es el proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y debe ser objeto de una PP” (Aguilar, 2015, p. 36). La formulación es el “producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica” (Aguilar, 1992, p. 28).

En Colombia, a partir de 1991, cuando el país promulga su nueva Carta Política y tiene en cuenta los fines esenciales del Estado encaminados al desarrollo integral de los territorios, se establecieron los lineamientos de la Ley 152 de 1994, tal como explica en la Tabla # 2

**Tabla 2.** *Relación de artículos de la Ley 152 de 1994.*

Artículo 31	<b>Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.</b> Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente Ley.
Artículo 32	<b>Alcance de la planeación en las entidades territoriales.</b> (...) Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia.
Artículo 32	<b>Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales.</b> Son autoridades de planeación en las entidades territoriales:
Artículo 33	El Alcalde o el Gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial. Son instancias de planeación en las entidades territoriales: los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley 152 de 1994.



Para el Departamento Nacional de Planeación –DNP- (2011):

La gestión pública de la Nación y las entidades territoriales se organizan para cumplir los objetivos y metas de desarrollo, de acuerdo con los fines del Estado colombiano y en el marco de la distribución de competencias. La gestión pública comprende diferentes momentos, que van desde la planeación hasta la rendición de cuentas, los cuales se articulan entre sí de forma sistemática y dinámica. (p. 26).

Estos momentos son: planeación, ejecución, seguimiento y evaluación y rendición de cuentas, tal como lo explica el Departamento Administrativo de Planeación –DNP- (2011):

La planeación es un proceso transversal y estratégico de la gestión pública y su núcleo es el plan de desarrollo<sup>1</sup>, que requiere para su eficaz implementación la formulación, uso continuo y articulación de diferentes instrumentos de gestión. (p. 63).

En la planeación a nivel territorial participan actores fundamentales, tal como se identifica en la Tabla # 3:

---

<sup>1</sup> La carta de navegación que orienta el proceso de cambio progresivo de las condiciones y situación presente de un territorio hacia una situación viable, posible y deseada según lo concertado en una visión compartida de desarrollo. (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2011)

**Tabla 3.**

*Actores y responsabilidades de la etapa de planeación a nivel territorial-municipal*

Alcaldes(as)	Es el máximo orientador de la planeación en cada entidad territorial. Presenta ante la respectiva corporación administrativa el proyecto de Plan de Desarrollo.
Consejo de Política Fiscal	Ente conductor de la política fiscal en la entidad territorial.
Consejo de Gobierno	Consolida y aprueba la propuesta del proyecto-plan.
Secretaría de Planeación	Ejerce el liderazgo, coordinación y concertación con el resto de secretarías o dependencias de la Administración territorial.
Secretaría de Hacienda	Es la responsable de la planeación financiera y presupuestal.
Demás Secretarías	Responsables de realizar los <b>Diagnósticos</b> y definir los objetivos, programas y subprogramas, de acuerdo con los diferentes lineamientos para el desarrollo integral de la entidad territorial.
Comunidad y Sociedad civil Consejo Territorial de Planeación	Participan en la construcción colectiva del proyecto de Plan, dada la corresponsabilidad que tienen frente al desarrollo. Promueven el control a la gestión pública en todos sus procesos, iniciando desde la formulación del proyecto del plan de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia, con base en: (DNP, 2011, pp. 64-67).

El Departamento Nacional de Planeación - DNP- ofrece orientaciones generales para la realización de programas, subprogramas y proyectos de los planes de desarrollo, en particular para la realización del diagnóstico integral, la fase estratégica y el plan de inversiones a mediano y largo plazo.



**Diagnóstico integral en entidades territoriales:** El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015) indica que es el análisis general de la situación actual de la entidad territorial, en el cual, brevemente, se presentan aspectos como:

- Potencialidades y oportunidades del territorio (ventajas comparativas).
- Situaciones problemáticas puntuales y concretas.
- Procesos de cambio ocurridos en el pasado reciente y los de vieja data.
- Eventos o situaciones que dieron origen a los problemas y son comunes a varios de ellos.
- Consecuencias e implicaciones futuras derivados de las situaciones problemáticas.
- Breve descripción de la situación financiera y fiscal de la entidad territorial.

A continuación se muestran una ruta de los aspectos que deben ser incluidos en el diagnóstico, según el DNP (2015):

- ✓ Entender cómo llegó la entidad territorial a ser como es hoy, responde la pregunta: ¿de dónde venimos?
  - ✓ Identificar y cuantifica por medio de indicadores los problemas prioritarios que afronta la entidad territorial.
  - ✓ Conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles para ello.
  - ✓ Indicar cómo se va a actuar para solucionar los problemas y para aprovechar esas oportunidades y potencialidades.
- **Plan estratégico:** La parte estratégica de los planes de desarrollo es el conjunto de decisiones que responden coherentemente a la comprensión de los grandes retos, potencialidades y oportunidades



identificados en el diagnóstico integral de la situación actual de las entidades territoriales. (DNP, 2011, p. 89).

Las problemáticas de un municipio exigen una planeación coordinada, articuladora e integradora para posibilitar que todas las acciones, incluso las sectoriales, puedan asociarse de manera integral, teniendo como elementos cohesionadores la visión compartida de desarrollo, los objetivos y las metas estratégicas planteadas en los planes de desarrollo. (DNP, 2015, p. 88).

- **Plan de inversiones:** Instrumento que permite establecer la capacidad de inversión de la entidad en el mediano plazo, con miras a ejecutar los programas y proyectos identificados en el plan de desarrollo, de acuerdo con las prioridades establecidas y con las posibilidades reales de financiación a través de recursos propios y de otras fuentes alternativas. (DNP, 2011, p. 100).

## 2.2. Análisis de actores en el territorio

Cuando se busca entender los procesos que conducen a la elaboración y a la puesta en marcha de una política pública, es esencial recordar que una política no es un proceso de decisión abstracto cuyo sentido podría captarse 'desde el exterior', [...] Es entonces indispensable 'abrir la caja negra', lo que significa identificar los actores que participan en el *policy making* para analizar sus estrategias y entender las explicaciones de sus comportamientos (Muller, 2006, p. 67).



Se puede inferir, a partir de este argumento, que la política pública no solo es una descripción abstracta, sino que también comprende condiciones objetivas y subjetivas que le dan vida a partir de dinámicas en las que se hace fundamental el análisis de los actores y su papel en el proceso.

Para entender el papel de los actores en las políticas públicas es necesario comprender tres puntos fundamentales

1. La cuestión de la racionalidad de los actores, lo cual hace referencia a la información diferenciada que manejan y a la evolución que estos pueden tener a lo largo del proceso de elaboración y puesta en marcha de la política.

2. Administraciones y políticas públicas: Considerando la administración como un eje fundamental para la acción en las políticas públicas, existen actores administrativos que, a su vez, se dividen internamente en círculos dependiendo del nivel de influencia en la toma de decisiones.

3. Redes de políticas públicas:

Una red de políticas públicas será siempre caracterizada por la horizontalidad de los intercambios entre los actores implicados, menos jerarquizados y a menudo informales, así como por la ausencia del cerrojo de la red, que autoriza la multiplicación de los intercambios periféricos y la combinación de recursos técnicos (ligado a la competencia de los actores) y recursos políticos (ligados a la posición de los actores en el sistema político) (Muller, 2006, p. 82).

Existen varios tipos de redes: red temática, red de productores, red intergubernamental, red profesional y comunidad de política pública.



A la luz de autores como Eslava (2011), la discusión teórica alrededor del problema de investigación se concentra en las condiciones sociales, económicas y políticas que limitan el entorno o “la arena”; es decir, las relaciones de *jure* y de *facto* que inciden de manera concreta en los resultados. Es importante resaltar que si bien la racionalidad de la planeación es fundamental a la hora de construir analíticamente una política pública, se deben tener en cuenta otros factores que inciden en su éxito o en su fracaso, ya que las relaciones formales e informales también determinan el escenario y los resultados a partir de la agenda. Este fenómeno se puede apreciar en la Tabla # 4:

**Tabla 4.**

*El juego de las políticas públicas.*

Categorías	Concepto	Autor
Reglas	Regulación (normas+ estrategias)	D. North, E. Ostrom
Jugadores	Organizaciones, actores	D. North, E. Ostrom
Terreno	Arena de acción	E. Ostrom
Juego	La política importa	D. Acemoglu

*Fuente: (Eslava, 2011, p. 56).*

Las instituciones, entendidas como reglas de juego, brindan un acuerdo macro de comprensión para abordar el análisis de políticas públicas, tal como lo explica Eslava (2010):

Tales cuestiones del análisis institucional toman los matices que impone la política pública específica (objetivos, instrumentos, resultados) pero mantiene el común denominador de categorías analíticas (diseño, acuerdo, cambio institucional, poder



e interés de los actores) que permiten análisis comparativos, aprendizaje social y mejoramiento de los procesos de toma de decisiones. (p. 110).

Por lo anterior y para el entendimiento del caso de estudio, se hace necesario definir variables, como:

- **Terreno:** También denominada arena de acción. Es el “espacio social donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan unos a otros, sienten culpa o luchan, entre muchas otras cosas” (Ostrom, 2005, p. 829).
- **Reglas:** Hace alusión a la autoridad que a nivel territorial está dada por el Alcalde y las instituciones que ejercen la ley. “Establece que las reglas pueden denotar cuatro campos de interacción: regulación, instrucción, precepto y principio” (Eslava, 2011, p. 56).
- **Jugadores:** “Individuos con alguna identidad común encaminados hacia ciertos objetivos” (North, 1993, p. 15).

La figura de jugador está asociada con el actor, en tanto actor corporativo o actor individual, caracterizado por un conjunto de variables relacionadas con los recursos de los que dispone, las valoraciones que hace, la información que usa y el proceso de decisión que adopta (Eslava, 2010, pp. 107-108).

- **Juego:** “La estrategia central debe estar encaminada a la cooperación, esto es, el desarrollo del territorio se puede asumir como un torneo donde cada partido arroja ganadores y perdedores, o bien se puede asumir la tarea del desarrollo como un escenario de juego” (Eslava, 2010, p. 110). Esta teoría se refleja en la Figura # 1.



**Figura 1.** Jerarquía institucional- Reglas de juego.

Fuente: (Eslava, 2011, p. 63).

El entorno político dependerá, además, de las relaciones de poder resultantes de un proyecto político electo o que recibe el favor popular de los ciudadanos; lo que demuestra que el papel del tomador de decisiones es esencial a la hora de construir el relato y la apuesta política. En palabras de Ballart y Ramió (2000):

Los cambios de criterio entre los responsables políticos y aún más, los cambios de personas en los puestos con autoridad para **la toma de decisiones** pueden cambiar



de forma radical las posibilidades de éxito de una alternativa. Las **ventanas de oportunidad** pueden cerrarse o abrirse en función de quien esté presidiendo una comisión o de quien salga elegido en una votación. (p. 517).

En aras de soportar la discusión, es importante resaltar que “las relaciones intergubernamentales son aquellas que se dan entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales” (CEPAL, 2016). Además, “deben ser entendidas como una serie de procesos de interacción, vinculación y participación entre distintas unidades gubernamentales; procesos que por su misma naturaleza requieren coordinación y gestión entre los mismos, a fin de promover la interacción entre unidades”. (Parra & Vanegas, 2015, p.16). Finalmente, las Relaciones Intergubernamentales son las que condicionan, en muchos casos, el éxito o el fracaso de una política, ya que sustentan el escenario político por excelencia donde se propician relaciones de poder y de influencia para la consecución efectiva de recursos desde el orden nacional al local.

A su vez, los procesos de consolidación de la política pública dependen, no solo de la interacción de los actores, sino también de la acción pública en la que intervienen los factores reales del poder: es decir, "las políticas son el resultados de la acción de las elites y de la estructura del sistema político" (Lowi, 1992).

### 3. Caso de estudio: Análisis y evaluación del diseño del programa *Unidos por la seguridad y la convivencia* de Itagüí, periodo 2012- 2015

El caso de estudio se centrará en el municipio de Itagüí, ubicado en el departamento de Antioquia y perteneciente a la subregión del Valle de Aburrá. Es un municipio de primera categoría “con una población aproximada de 270 903 habitantes, con una extensión de 17 kilómetros cuadrados y una densidad poblacional de 15.755 personas por kilómetro cuadrado” (DANE, 2015). “Este municipio concentra sus ingresos en la industria manufacturera y el comercio que le representa un valor agregado per capital de mil novecientos millones” (DNP, 2015).

El Plan de Desarrollo de Itagüí 2012-2015 nace por la necesidad de hacerle frente a la realidad histórica de violencia que vivió el municipio desde la década de los 90. Según el Informe Anual de Derechos Humanos correspondiente al año 2010 y realizado por la Corporación Itagüí Nueva Gente, “Itagüí era el municipio con mayores índices de violencia del Área Metropolitana, [tal como lo demuestran antecedentes como:] la vulneración del derecho a la vida (2 588 homicidios entre los años 2008, 2009 y 2010), múltiples casos de desplazamiento forzado (511 casos en el 2010)” (Portafolio, 2010).

#### **Tabla 5.**

*Estadística de homicidios en los 8 últimos años.*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de homicidios	113	335	307	178	122	88	37	28
Tasa por cada 100 homicidios	46,0	134,6	121,6	69,7	47,2	33,6	14,0	8,2

Fuente: Alcaldía de Itagüí (2015).

Tal como se muestra en la Tabla # 5, el fenómeno de la violencia ha disminuido con los años y en 2015 llegó a una tasa de 8.2, lo que convirtió a Itagüí en uno de los municipios más seguros de Colombia. Por lo anterior, centramos nuestra atención en el programa de seguridad y convivencia desarrollado en este municipio, cuyos logros fueron reconocidos por el gobierno nacional, la opinión pública y la ciudadanía de Itagüí; tanto así, que el 2014 el alcalde de Itagüí, Carlos Andrés Trujillo González, obtuvo una calificación del 92% en su gestión (El Espectador, 2016), fue certificado como el mejor alcalde de Colombia y ese mismo año, Itagüí fue declarado por el gobierno nacional como uno de los municipio más seguros de Colombia por la disminución notable de homicidios y extorsiones.

Mediante el acuerdo 10 del 18 de mayo de 2012, se aprobó el Plan de Desarrollo 2012-2015 *Unidos hacemos el Cambio*, en el que se incluye en la línea estratégica *Itagüí, una agenda social para la vida*, del programa *Unidos por la seguridad y la convivencia*, con el objetivo de “Articular las capacidades y responsabilidades de la Administración Municipal, las instituciones de seguridad y de justicia, los gremios y los ciudadanos, en torno a acciones de seguridad y convivencia” (Alcaldía de Itagüí, 2012). Este programa era responsabilidad de la Secretaría de Gobierno Municipal.

#### **Tabla 6.**

*Descripción de Programa Unidos por la Seguridad y la Convivencia (2012-2015).*

Área de desarrollo	Programas	Proyectos
Seguridad y Convivencia: “La seguridad, la convivencia y los derechos humanos, un proyecto de vida”	Unidos por la seguridad y la convivencia	Prevención de la violencia y promoción de la convivencia
		Sistema de justicia cercano al ciudadano
		Mejoramiento, modernización y operación de las instituciones de seguridad y justicia
		Atención integral a víctimas
		Gestión integral de la protección a la infancia y la adolescencia

Fuente: elaboración propia.



El objetivo general de la investigación es estudiar el programa *Unidos por la seguridad y la convivencia*. Se inició con la revisión documental del Plan de Desarrollo de Itagüí 2012-2015 y documentos de la Secretaría de Gobierno relacionados con el programa. En el proceso de investigación fueron relevantes también las entrevistas con actores fundamentales, tales como: Carlos Andrés Trujillo, alcalde de Itagüí 2012-2015; el abogado Edgar Alfredo Acosta, quien se desempeñó como Asesor de Seguridad y Convivencia en el año 2013 y es el actual Subsecretario de Derechos Humanos; la actual Senadora Nidia Marcela Osorio; Andrés Felipe Londoño, actual Director Administrativo de Planeación del municipio de Itagüí y Luis Fernando Agudelo, Magister en Gerencia Pública, profesor de la Universidad EAFIT y experto en formulación y estudio de los planes de desarrollo en Colombia.

A pesar del reconocimiento local y nacional del programa en estudio, se observan algunas debilidades en el proceso de planeación

- **Inexistencia de criterios transversales para el diseño y seguimiento de los programas:**

Existió una clara desarticulación entre las áreas administrativas, lo que indujo a que cada dependencia realizara su labor de manera individual. Como consecuencia, al momento de la consolidación de los resultados, se evidenció descoordinación e incertidumbre.

- **Desconocimiento del relato o apuesta política del tomador de decisiones:**

La agenda temática con visión compartida de desarrollo constituye una propuesta inicial en la que el candidato expresa su punto de vista sobre el presente y futuro de la entidad territorial, y su objetivo es propiciar la discusión y el debate en torno a los asuntos de interés general, además de motivar la participación de las



comunidades para la construcción participativa del programa de gobierno (DNP, 2015, p. 16).

El Plan de Desarrollo 2012-2015 no tiene plasmado el relato o la apuesta ideológica del mandatario, no se encuentra la visión estratégica del tomador de decisiones. Además, el exalcalde de Itagüí, Carlos Andrés Trujillo, afirmó durante una entrevista: “En el 2012, al iniciar su mandato, se tenían dos apuestas claras: la educación y la seguridad” (Trujillo, comunicación personal, 2016). Estas apuestas no se veían reflejadas metodológicamente en el Plan de Desarrollo; es decir, no eran evidentes el alcance o la línea base y había una clara ausencia de los ejes transversales para articulación de los programas por secretarías.

- **No se evidencia un rediseño del programa en el tiempo:** A través del registro de los 4 años (periodo 2012-2015), no se observan valoración y acciones de mejora encaminadas al rediseño. Según la revisión de los avances del programa en el tiempo y en la rendición de cuentas, se evidencia que no fue reformulado durante el cuatrienio.
- **Ausencia de los registros documentales de aprobación y observaciones referentes al Plan de Desarrollo 2012-2015:** No se evidencian registros documentales de la elaboración del Plan de Desarrollo 2012- 2015, no existe trazabilidad documental sobre las socializaciones ante el Concejo Municipal de Itagüí<sup>2</sup>, así como el documento emitido por el DNP en el que se dan las

---

<sup>2</sup> Los concejos municipales y distritales y las asambleas departamentales deben aprobar el proyecto de acuerdo u ordenanza, por medio de los cuales se expedirán los planes de desarrollo 2012-2015, a más tardar el 31 de mayo del 2012; es decir, en los primeros cuatro meses del primer año de gobierno (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2011).





respectivas correcciones del plan. En palabras del Subsecretario de Derechos Humanos, se destaca que “en el actual periodo 2016-2019 se inició una acción correctiva en cuanto a registros documentales y correcciones realizadas al Plan de Desarrollo vigente” (Acosta, comunicación personal, 2016).

Para continuar el análisis del diseño del programa se tomará en cuenta la metodología establecida por el Consejo Nacional de la Política Pública Social de México (CONEVAL), que detalla un modelo de cuatro términos de referencia para la evaluación en materia de diseño: 1) la justificación de la creación y del diseño del programa, 2) la contribución a los objetivos nacionales y sectoriales, 3) la población potencial y objetivo y 4) la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

A continuación se evalúan esos términos en secuencia lógica y bajo consideraciones técnicas y metodológicas reconocidas por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia:

- **Inexistencia de un análisis de la justificación de la creación y diseño del programa:**

Sin un diagnóstico, sin relaciones causales ni ideología definida es complejo determinar el punto de inicio y la visión del programa *Unidos por la seguridad y la convivencia*. Al no contar con un contexto, se desconocen los problemas principales y las prioridades de la cuestión social del municipio de Itagüí. Como resultado, simplemente se enuncian unos programas y unos proyectos que pueden o no apuntar a la línea social.

- **No se tiene una apuesta clara de la contribución a los objetivos nacionales y sectoriales:** El artículo 45 de la Ley 152 de 1994 enfatiza la importancia de “la articulación de la planeación y las inversiones entre los distintos niveles de las entidades territoriales y entre las



distintas dependencias de una misma entidad para potenciar las posibilidades de desarrollo” (DNP, 2011, p. 108). El programa *Unidos por la seguridad y la convivencia* no cuenta con documentos oficiales que exprese de manera clara y precisa su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo.

- **No existe caracterización de población potencial y objetivo:** El programa *Unidos por la seguridad y la convivencia* no cuenta con unidades de medida para la población potencial, objeto y beneficiada, ni con información sistematizada de esta. Por lo anterior, no se evidencia información de las comunas, de las zonas vulnerables, estadística de niveles y necesidades insatisfechas, entre otras. Lo anterior explica la inexistencia de información completa en la línea base del programa.
- **Gran número de enfoques definidos teóricamente pero no se expresa cuáles enfoques aplican al programa:** El Plan de Desarrollo 2012-2015 menciona varios enfoques poblacionales<sup>3</sup>, pero se evidencia un desconocimiento de las características de la población y de sus verdaderas necesidades, ya que los enfoques se mencionan al inicio del plan pero no se relacionan con cada programa.
- **No existe complementariedades y coincidencias con otros programas:** Carlos Andrés Trujillo, exalcalde de Itagüí 2012-2015, afirmó que el programa de seguridad tiene una fuerte articulación con el programa de educación, en especial en los proyectos relacionados con la gestión

---

<sup>3</sup> Enfoque familiar, enfoque de ciclos vitales o generacionales, enfoque de derechos, enfoque territorial, enfoque poblacional y diferencial, enfoque de poblaciones en situaciones o condiciones adversas, enfoque de poblaciones excluidas por la sociedad, enfoque de género, enfoque sobre el manejo social del riesgo y enfoque de planeación participativa y pluralista.



integral de la protección a la infancia y la adolescencia; sin embargo, esta afirmación no se encuentra plasmada en el programa. (Trujillo, comunicación personal, 2016).

- **Falencias en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR):** Los indicadores del programa no cuentan con una ficha técnica, por lo que se desconoce la lógica para su formulación, las problemáticas a resolver y la identificación de sus relaciones de causalidad. Los indicadores no son claramente especificados, no son adecuados, no están ordenados cronológicamente, no están relacionados con los bienes y productos del programa y no cuentan con una meta clara ni una población objetivo definidas.

- **Inexistencia de verificación de los indicadores:** La lógica horizontal de la MIR (integrada por el conjunto objetivo–indicadores–medios de verificación) permite tener una base objetiva para monitorear y evaluar el comportamiento del programa (Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social, 2013). En el caso de análisis, no hay evidencia de que exista esta base objetiva de monitoreo y evaluación, y se puede inferir que desde la misma construcción de los indicadores se presentan falencias.

Una vez listadas las falencias, es importante mostrar los resultados destacados del programa *Unidos por la seguridad y la convivencia*, aportados por la Alcaldía de Itagüí (2015), aclarando que no son contrastables con la limitación en el diseño.

- Itagüí pasó de ser el municipio más violento de Colombia a ser uno de los que registran menores cifras de muertes violentas, dado que se pasó de 335 homicidios en 2011 a 28 en 2015. Otras cifras reveladoras son:



- 971 Capturados por tráfico y violación de estupefacientes.
- Construcción de 9 CAI y una estación de policía en el municipio.
- Instalación de 250 cámaras y 80 alarmas comunitarias.
- Establecimiento del Gaula Antioquia en el municipio, lo que conllevó a un 80% de disminución en el delito de la extorsión y a la desarticulación del 70% de bandas que operaban en el sector.
- Se pasó de 1 500 a 5 000 víctimas atendidas.
- Se instaló el Centro de Atención Penal Integral para el procesamiento de delitos.

Después de realizar el análisis técnico y comparado con los resultados del programa, se retoma la pregunta inicial: ¿A qué se debe que los resultados obtenidos en el programa de seguridad de Itagüí 2012-2015 superen las metas esperadas cuando hay indicios de posibles falencias en la planeación?

El análisis del caso de estudio particular permitió evidenciar la existencia de variables exógenas que propiciaron el éxito relativo y lleva a concluir, como hallazgo central de esta investigación, la importancia de las Relaciones Intergubernamentales y de las relaciones informales entre actores políticos de diverso nivel, para el estudio de la implementación de las políticas públicas en general. Esto quiere decir que al contrastar el diseño limitado en la planeación con los resultados del programa, es evidente la incidencia de los actores, de las dinámicas del territorio, de las instituciones y del entorno político.

Esta conclusión indica que este caso de estudio es atípico dentro de las políticas públicas, pues contrasta la teoría con la práctica, especialmente frente a los conceptos de arena de acción y juego de las políticas públicas, que se desarrollan de manera detallada en libro de Adolfo Eslava. Lo que



resulta pertinente a la luz de este autor es hacer un análisis detallado de los actores, de las reglas y del juego que se presentaron en el caso investigado.

En este caso, la arena de acción está representada por el municipio de Itagüí y por el entorno; el juego está dado por la apuesta política del tomador de decisiones y de su equipo político, encaminado al desarrollo territorial plasmado en programas y proyectos, que en este caso es el de seguridad y convivencia, donde se desarrolla la dinámica política y de influencia para la consecución de recursos a través de los actores.

Las reglas están representadas por el orden jurídico vigente que regula y condiciona el accionar de los actores. En el caso estudiado, están dadas desde el mismo momento en el que se eligió la propuesta del mandatario y pasan por la formulación del programa, su implementación y resultados; es decir, en todas las etapas existieron regulaciones y restricciones normativas e institucionales.

Por otra parte, los jugadores están representados por actores del orden local, regional y departamental: el tomador de decisiones, en este caso el alcalde Carlos Andrés Trujillo, la administración municipal y sus dependencias, el Concejo Municipal que actuó en su mayoría en la coalición de gobierno, tres diputados<sup>4</sup> representando el orden departamental y la representación política del orden nacional, por parte de la Senadora Nidia Marcela Osorio y dos Representantes a la Cámara. Tras el análisis, se evidencia que la ventana de oportunidad se dio a partir de la sincronía entre la agenda local y la agenda nacional, por coincidir en intereses políticos y electorales que influyeron de manera significativa en la priorización de los recursos entregados por la nación al municipio. Este escenario propició un entorno político favorable a la hora de definir los logros y los resultados.

---

<sup>4</sup> Jaime Cano Martínez, David Alfredo Jaramillo y Byron Caro, Diputados de Antioquia 2012- 2015 por el Partido Conservador Colombiano.



Es importante subrayar el detalle de cada uno de los actores o jugadores, teniendo en cuenta el entorno político y la delimitación temporal y geográfica del municipio de Itagüí:

- **Relaciones Intergubernamentales (RIG):** Se establece con actores políticos con representatividad nacional. Itagüí contaba con una Senadora y dos Representantes a la Cámara que lograron gestionar recursos del gobierno nacional para el gobierno local por el orden de 20 mil millones de pesos para el programa de seguridad y convivencia, según datos de Secretaría de Hacienda Municipal (2015) y que se muestran en la tabla # 8. “Se realizó una importante gestión a nivel nacional, lo que permitió grandes avances del municipio de Itagüí en materia de educación y seguridad” (Osorio, comunicación personal, 2016).

**Tabla 7.**

*Cuadro comparativo de presupuesto planeado ejecutado y transferencias nacionales.*

<b>Año</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>
<b>Presupuesto planeado</b>	<b>\$12.030.000.000</b>	<b>\$13.460.450.000</b>	<b>\$14.688.000.000</b>	<b>\$15.340.550.000</b>	<b>\$55.519.000.000</b>
Recursos Propios	NR	\$350.000.000	\$7.590.000.000	\$5.365.000.073	\$13.305.000.073
Contribución especial fondo de Seguridad (5% de los contratos de obra)	300.000.000	\$6.320.726.916	\$5.140.233.122	\$3.840.157.090	\$15.601.117.128
Aproximado de Transferencias Nacionales Rubro Seguridad (Aprox. 10% presupuesto Anual)	\$4.500.000.000	\$11.568.866.720	\$15.445.525.167	\$17.223.181.108	\$48.737.572.995
Ingresos Transferencia Nacional	NR	\$115.688.667.203	\$154.455.251.672	\$172.231.811.077	\$487.375.729.952

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipio de Itagüí, 2015.

Como se puede inferir, en el caso tratado, aunque no se evidencia una buena planeación, los actores políticos y administrativos incidieron positivamente en la obtención de resultados, gracias al conocimiento del territorio y sus características. Esto es indicativo de que el éxito de una política pública no solo dependerá de una buena etapa de planeación, sino también de la interrelación de actores en los territorios y de las RIG.

- **Gestión de recursos del nivel departamental:** Existía un ambiente político que acompañaba al mandatario en su gestión, conformado por tres diputados, lo que permitió conseguir recursos del Área Metropolitana y en el entorno departamental.
- **Gestión política y administrativa del tomador de decisiones:** Apuestas que no se tenían plasmadas de forma escrita en el programa *Unidos por la seguridad y la convivencia* contribuyeron a avanzar y a lograr las metas: la realización de convenios con la fuerza pública e instituciones del Estado, la instalación del Gaula Antioquia en 2013 en el centro de la ciudad (Convenio de Interadministrativo de Cooperación N° 183 suscrito entre la Policía Nacional y el municipio de Itagüí), pedagogía de las instituciones del Estado en el territorio e intervenciones en materia de infraestructura.





- **Apoyo del Concejo Municipal:** La conformación del Concejo en el año 2012 con un total de 17 curules<sup>5</sup>, de las cuales solo 3 representaban a la oposición. Con el 76% del Concejo Municipal a favor como coalición, la aprobación del Plan de Desarrollo fue mucho más sencilla y expedita.
- **Sintonía con el gobierno nacional:** Coincidencia del Programa de seguridad y convivencia de Itagüí con la política pública del gobierno nacional, que se vio revetido en la destinación de recursos importantes para el municipio.

---

5. Los concejales de la Coalición son: Carlos Alberto Gutiérrez Bustamante (Movimiento Unidos Hacemos el Cambio); Juan Andrés Caro Sánchez (Movimiento cuenta conmigo); José Evelio Pérez Arboleda (Cambio Radical); Sulma Del Socorro Ocampo Montoya (Movimiento Afrovides); María Eloísa Ossa Galeano (Partido Liberal); Norberto Gaviria Álvarez (Partido Conservador); Andrés Felipe López Ramírez (Partido Verde); Carlos Mario Martínez Hincapié (Partido de la U); Osval Darío Ramírez Ossa (Cambio Radical); Juan Carlos Restrepo Velásquez (partido de la U); Elkin De Jesús Zuleta Estrada (partido Liberal); Nelson Acevedo (Movimiento Unidos hacemos el Cambio);

Los concejales de la oposición son: Gustavo Adolfo Betancur Castaño (Movimiento cuenta conmigo); Ángela María Ríos Castaño (Movimiento cuenta conmigo); Jorge Ignacio Usma Jaramillo (partido Conservador)

#### 4. Discusión y conclusiones

- Actualmente existen grandes retos con relación al Programa de seguridad y convivencia de Itagüí, ya que al revisar la gestión del actual gobierno (2016- 2019), se advierten los mismos hallazgos en la planeación evidenciados en el programa 2012-2015. Según diálogo establecido con la Secretaría de Gobierno Municipal, se está gestando un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano, el cual debe cumplir con la normatividad y con las exigencias dictadas por el Departamento Nacional de Planeación, por lo que se tendrán que tomar medidas correctivas en el programa vigente.

Con base en lo anterior, se sugiere adoptar un procedimiento institucionalizado, estandarizado y en coherencia con las exigencias estipuladas por el DNP en la Guía para el Desarrollo Territorial, con miras a realizar una lista de chequeo institucionalizada de manera que los servidores públicos cuenten con una trazabilidad y un archivo histórico que permita construir memoria institucional más allá de los gobiernos, con el fin de tomar decisiones acertadas. Por otro lado, se considera pertinente contar con una planeación estratégica que permita el rediseño de un programa durante la vigencia en caso en que sea necesario.

- La contribución de este artículo al estudio del gobierno y las políticas públicas está orientado a entender que no solo la exhaustiva formulación y diseño de políticas o programas garantiza un resultado óptimo. Igualmente, de manera atípica puede ocurrir que una limitada planeación en el diseño produzca resultados positivos. En resumen, no se puede obviar la exigencia al creador de políticas pública de valorar metodológicamente la importancia de las relaciones formales e informales, de manera que los resultados estén sustentados en un marco teórico y práctico.



- Si bien la racionalidad es muy importante a la hora de formular, de diseñar y de estructurar técnicamente programas con apego a las formalidades metodológicas del DNP y a la Guía de Gestión Territorial, es fundamental reconocer el papel de los actores, del entorno político y de las relaciones formales e informales que pueden influir positiva o negativamente y generar como resultado, a partir de variables exógenas, que una política mal planeada tenga éxitos relativos que no se compadecen con el diseño y la planeación.
- Se destaca que dentro de la etapa de diseño existía un terreno (la arena de acción) con características críticas en seguridad y convivencia y con unos actores iniciales que dieron vida al Plan de Desarrollo 2012-2015, pero que a lo largo de este periodo se dieron cambios en la misma dinámica institucional que hicieron que los resultados dieran un giro inesperado.



## Referencias bibliográfica

- Administración Municipal de Itagüí. (2015). *Rendición de cuentas 2015* . Itagüí.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar Villanueva, L. (2014). *Evidencia, argumentacion y persuasión en la formulación de políticas*. Mexico D.F: Colegio Nacional de ciencias políticas.
- Aguilar Villanueva, L. (2015). El concepto de la política pública. En J. I. Cuervo Restrepo, *Ensayos sobre politicas públicas II* (pp 35-85). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Alcaldía Municipal de Itagüí. (2015). *Informe de rendición de cuentas Plan de Desarrollo 2012-2015 de Diciembre 2015*. Itagüí.
- Alcaldía de Itagüí. (2012). *Plan de Desarrollo de Itagüí 2012-2015 Unidos hacemos el cambio*. Itagüí.
- Alcaldía de Itagüí. (2015). *Rendición de cuentas*. Itagüí.
- Arias. (2009). *Formulación de proyectos sociales*. Montevideo: Unidad de Proyectos Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio Universidad de la República.
- Ballart, X., & Ramió, C. (2000). La actuación de la administración: las políticas públicas. En X. Ballart, & C. Ramió, *Ciencia de la Administración* (pág. 517). Valencia.
- Casas, A., & Losada, R. (2010). *Enfoques para el análisis Político*. Bogota: Pontificia Universidad Javeriana .
- CEPAL. (2016). *OFILAC-Observatorio Fiscal de Latinoamerica el y e Caribe*. Recuperado de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ofilac/noticias/paginas/0/42030/P42030.xml&xsl=/ofilac/tpl/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl/top-bottom.xsl>
- Cohen , E., & Martínez, R. (s.f.). *Manual formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. División de Desarrollo Social CEPAL.

- Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social. (2013). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados*. Mexico DF.
- DANE. (2015). *Ficha de caracterización territorial*. Itagüí.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2011). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales-El plan de desarrollo 2012-2015*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Grupo de Gestión Pública Territorial, Convenio Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA.
- DNP. (2015). *Orientaciones para la construcción de programas de gobierno*. Bogotá.
- DNP. (2015). *Informe de caracterización de territorios*. Bogotá.
- El Espectador. (6 de Noviembre de 2016). *Alcalde de Itagüí, con la mejor gestión de 2014*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/alcalde-de-itaguei-mejor-gestion-de-2014-articulo-536032>
- Eslava Gómez, A. (2011). Políticas públicas y neoinstitucionalismo: el juego de las reglas y las reglas del juego. En A. Eslava Gómez, *El Juego de las políticas públicas* (pág. 29). Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Eslava Gómez, A. (2010). Análisis neoinstitucional de las políticas públicas. En A.-N. Roth Deubel, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 97-117). Bogotá: Universidad.
- Muller, P. (2006). Las políticas Públicas como configuración de actores. En P. Muller, *Las Políticas Públicas* (pp. 67-83). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2005). Doing Institutional Analysis. Digging Deeper Than Markets and Hierarchies. En E. Ostrom, *Handbook of New Institutional Economics* (pág. 829). Netherlands: Springer.



Parra Carmona, P., & Vanegas Bohórquez, N. (2015). *Relaciones Intergubernamentales y factores contextuales: un estudio*. Medellín: Universidad Eafit.

Portafolio. (27 de Enero de 2010). *Portafolio.co*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/archivo/documento/MAM-3811554>

Restrepo, C. J. (2015). Introducción. La indeterminación conceptual de la política pública. En J. Cuervo Restrepo, *Ensayos sobre las políticas públicas II* (pp. 19- 33). Bogotá: Universidad Externado.

Secretaría de Hacienda Municipal. (2015). *Presupuesto de Ingresos*. Itagüí.



## Anexos

### Anexo 1.

#### **Ruta Metodológica participativa para la elaboración de contenidos del plan de desarrollo**

1. Elaboración del diagnóstico integral (DNP, 2011, p. 119).
  - Reconocimiento inicial del territorio.
  - Identificación y valoración de las situaciones problemáticas en la entidad territorial.
  - Construcción del escenario actual de la entidad territorial.
  - Reconocimiento de las ventajas y oportunidades del territorio.
  - Transformación esperada de las situaciones problemáticas.
  - Construcción del escenario esperado en la entidad territorial.
  
2. Elaboración de la parte estratégica y del plan de inversiones:
  - Construcción de la parte estratégica.
  - Elaboración de plan de inversiones.
  - Arreglo institucional.

## Anexo 2.

## Síntesis de criterios para la planeación de programas y proyectos.

ETAPA DE PLANEACIÓN:	
<p><b>1.1. Diagnóstico:</b> Es la instancia en que se estudian los problemas, necesidades y características de la población y su contexto. Un proyecto sin un diagnóstico adecuado corre el serio peligro de no generar impacto alguno.</p> <p>Se debe tener clara la idea de forma general.</p>	<p><b>¿Qué actividades se realizan en la etapa de diagnóstico?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Identificar y priorizar el problema social.</li> <li>-Estimar una línea base.</li> <li>-Definir la población objetivo.</li> <li>-Realizar el estudio de mercado (estudio de oferta y demanda).</li> <li>-Caracterizar el contexto.</li> <li>-Analizar los grupos relevantes.</li> <li>-Identificar causas y consecuencias (árbol del problema).</li> <li>-Analizar medios y fines.</li> <li>-Áreas de inversión.</li> </ul>
<p><b>3.2. Formulación:</b> Tiene por objetivo transformar las áreas de intervención en alternativas de proyecto, a través de la selección y articulación de los productos requeridos para producir el impacto deseado.</p>	<p><b>¿Qué actividades se realizan en la etapa de formulación?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer los objetivos general, específico y de impacto (medible y cuantificable).</li> <li>-Seleccionar las alternativas que se desarrollan sobre la base de las áreas de intervención más viables y con mayor peso relativo en el problema).</li> <li>-Realizar estudios complementarios (estudios legales y de localización).</li> <li>-Establecer los objetivos de producto (cuantificable, preciso, realista, alcanzable en el tiempo establecido).</li> <li>-Seleccionar los indicadores.</li> <li>-Establecer las metas de impacto y de producto.</li> <li>-Diseñar el modelo de focalización.</li> <li>-Describir los requerimientos de producción.</li> <li>-Elaborar las matrices de alternativas.</li> <li>-Mapa de actores.</li> <li>-Causa efecto (lógica vertical).</li> <li>-Principio de correspondencia (lógica horizontal).</li> </ul>
<p><b>3.3. Evaluación ex-ante:</b> Definidas las alternativas de proyecto, estas deben ser evaluadas para seleccionar la que presenta una mejor relación entre los costos</p>	<p><b>¿Qué actividades se realizan en la etapa de ex-ante?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Calcular los costos (análisis de la eficiencia).</li> </ul> <p>El Análisis Costo-Impacto (ACI) es la</p>



de su implementación y el impacto estimado. (Cohen & Martínez, p. 42).	<p>metodología que permite seleccionar la alternativa que maximiza el impacto al menor costo posible.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Realizar el análisis de impacto de cada alternativa.</li> <li>-Estimar la relación Costo-Impacto (flujo de costos).</li> <li>-Análisis multicriterio.</li> </ul>
<p><b>3.4.Programación:</b></p> <p>Describir los procesos requeridos para lograr los objetivos de producto propuestos, con sus respectivas actividades e insumos, así como el cronograma, estructura organizacional, requerimientos de información, planes de monitoreo y evaluación ex-post, presupuesto y plan de financiamiento. (Cohen &amp; Martínez, p. 66).</p>	<p><b>¿Qué actividades se realizan etapa de programación?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Mapa y descripción de procesos.</li> <li>-Cronograma y ruta crítica.</li> <li>-Diseñar la estructura organizacional.</li> <li>-Cálculo de insumos y elaboración del presupuesto.</li> <li>-Programar el monitoreo y la evaluación ex-post.</li> </ul>

**Fuente:**

Cohen, E., & Martínez, R. (s.f.). *Manual formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. División de Desarrollo Social CEPAL.